

Desempleo juvenil y políticas de empleo

Ummuhan Bardak

La región del Norte de África y Oriente Medio tiene la tasa de desempleo juvenil más alta del mundo -28% en 2013-, y se prevé que llegue al 30% hacia 2018

Al menos uno de cada tres jóvenes de entre 15 y 29 años ni trabaja, ni estudia, ni recibe formación. Son los llamados 'ninis'

Son necesarias políticas de empleo que aumenten la demanda de mano de obra, mejoren su oferta y se ajusten a los servicios

Desde la crisis económica mundial, las perspectivas de empleo para los jóvenes han empeorado continuamente en todo el mundo. La situación es especialmente grave en los países árabes debido a otros factores específicos.

Además de la crisis económica, algunos países han sufrido cambios políticos tras la *Primavera Árabe*. "Empleo, libertad y dignidad" fue el lema de la Revolución de los Jazmines de enero de 2011 en Túnez, que tuvo un efecto dominó en toda la región. El impacto económico inicial de la *Primavera Árabe* ha sido negativo a causa de la inestabilidad política y de la agitación social, especialmente para los sectores turístico, productivo y exportador, así como para la inversión extranjera directa, que ya era baja debido a la crisis económica mundial.

Incluso antes de la *Primavera Árabe*, las difíciles condiciones del mercado laboral y la falta de empleos decentes para los jóvenes ya estaban bien documentadas en los países árabes (ETF 2012, Bardak, IEMed 2014). Los mercados laborales están segmentados por líneas que los dividen en públicos y privados, formales e informales, y modernos y tradicionales, y se caracterizan por su notable informalidad y precariedad, una participación muy baja de la mujer, un elevado desempleo y un empleo agrario significativo. De hecho, la región tiene la tasa de desempleo juvenil más alta del

mundo (el 28% en 2013), y se prevé que aumente hasta el 30% hacia 2018 (OIT 2014). La mayoría de los desempleados (hasta el 80% en algunos países como Egipto) son jóvenes que buscan trabajo por primera vez y sin experiencia laboral.

Esto ocurre a pesar de que la participación media de la mano de obra juvenil es inferior a la media mundial (alrededor del 31% según OIT 2013) y de que la proporción de jóvenes escolarizados está aumentando. El índice de matriculación bruta en la educación secundaria superior correspondiente al grupo de edades entre los 15 y 18 años oscila entre el 54% y el 77%, pero la proporción de estudiantes de formación profesional (FP) en el nivel secundario superior es extremadamente pequeña en la región, a excepción de Egipto, donde la mitad de los estudiantes se orientan hacia especialidades de FP (UNESCO). Al haber abandonado la escuela de forma prematura, existe un número considerable de jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación (los llamados *ninis*). En el grupo de edades comprendidas entre los 15 y los 29 años, el índice de *ninis* alcanza el 41% en Egipto, para el que hay datos disponibles, el 35% en Palestina, el 32% en Túnez y el 29% en Jordania (ETF 2015). Esto significa que al menos uno de cada tres jóvenes de entre 15 y 29 años ni estudia ni recibe formación y se encuentra en paro.

Más allá de este difícil contexto político y económico, lo que resulta es-

pecial es la elevada proporción de jóvenes entre la población árabe. Debido a un índice de natalidad que ha dado lugar a las generaciones de jóvenes más importantes de la historia árabe, y que es posible que se mantenga durante las próximas cuatro o cinco décadas, la presión demográfica es una característica clave de los sistemas educativos y de los mercados laborales. La proporción de población menor de 30 años ha superado el 60%, y la población en edad de trabajar (entre los 15 y los 64 años) se acerca al 70% (ONU 2013). No obstante, de media, solo la mitad (incluso menos) de la población en edad de trabajar es activa desde un punto de vista económico y forma parte del mercado de trabajo en la región, lo que significa que los países están perdiendo en gran medida las "oportunidades demográficas" que les ofrece el hecho de tener una población joven.

Teniendo en cuenta las grandes aspiraciones de los jóvenes de recibir una educación, casarse y conseguir un empleo, una vivienda y muchos otros bienes de consumo, esta situación crea una tremenda presión sobre los sistemas políticos y económicos nacionales, y refuerza los factores que les impulsan a emigrar. En este contexto, este artículo ofrece una visión de conjunto de las políticas de creación de empleo, en especial en los jóvenes. En términos generales, estas políticas pueden centrarse en: incrementar la demanda de mano de obra, mejorar la oferta de mano de

obra y ajustarse a los servicios. Para lograr mejores resultados, se deben tener en cuenta ambos aspectos de una forma equilibrada y coherente. Pero la participación activa de los agentes sociales tiene que incluirse en el diseño y la aplicación de estas políticas como tema transversal.

Incrementar la demanda de mano de obra

Las medidas relativas a la demanda incluyen políticas económicas que ayuden a crear un entorno favorable para el desarrollo empresarial, en concreto asegurando unas condiciones macroeconómicas estables, facilitando el acceso a la financiación y garantizando una competencia leal. La mejora del clima empresarial puede dar lugar a la creación de empresas emergentes así como al crecimiento de las pymes que luego incrementarán la demanda general de mano de obra. Estas políticas se centran especialmente en los sectores económicos con mayores posibilidades de creación de empleo (es decir, los empleos blancos o verdes, el sector de las TIC), en formar parte de las cadenas de valor mundiales, en el crecimiento de las pymes y en la financiación empresarial, para dar lugar a una regulación laboral que contemple diversas formas de empleo.

La globalización ofrece posibilidades de creación de empleo a los países con ventajas comparativas en la división internacional del trabajo. Con la salvedad de los recursos naturales, una de las ventajas competitivas fundamentales de un país está relacionada con su población activa, sus cualificaciones y su productividad, y sus costes. Las empresas multinacionales buscan lugares en los que puedan producir a unos costes competitivos. La deslocalización basada en unos costes laborales (comparativamente) bajos se ha visto en el sector textil y en el sector industrial en Asia, y en los procesos de deslocalización entre Europa y sus países vecinos (sector del automóvil y de electrodomésticos). La especialización en la producción con bajos costes laborales puede ser una op-

ción estratégica para algunos países, que desarrollan con esta finalidad unas políticas específicas para atraer y retener la inversión extranjera. Aunque el hecho de competir solo con una mano de obra barata (no cualificada) es insostenible a largo plazo, ya que siempre hay países en otros lugares del mundo que pueden ofrecer unos costes más competitivos, puede proporcionar el primer impulso al desarrollo industrial.

Los recursos locales y nacionales pueden ofrecer un importante potencial económico si se explotan bien con respecto a los mercados internos y externos. Los procesos de producción modernos pueden dar un considerable impulso a la producción agrícola y fomentar el desarrollo de nuevas actividades en el sector alimentario, y también a la "economía azul" o las actividades pesqueras (por ejemplo, la acuicultura). La explotación de los recursos turísticos también puede generar un gran número de empleos, aunque algunos sectores (como la industria) pueden crear empleos de mejor calidad que otros (turismo, textil y construcción). Sin embargo, las posibilidades en lo que respecta al empleo no solo dependen de los recursos disponibles, sino también de la capacidad de los actores para aprovechar estos recursos.

La explotación de este potencial para el desarrollo local y nacional depende de la existencia de empresarios que pueden crear y dirigir empresas, y tener acceso a financiación, y que puedan recibir un apoyo adecuado (por ejemplo, formación y asesoramiento de instituciones de apoyo específicas, pero también diversas formas de solidaridad desarrollada a través de cooperativas, empresas sociales o asociaciones). Por tanto, el fomento de una cultura empresarial y el apoyo a las empresas emergentes y las iniciativas de cooperación son un elemento importante de un desarrollo "endógeno" que lleva a la creación de empleo. El empresario no es el único que necesita formación: sus empleados también requieren una formación adecuada si en la actividad hay una innovación, una tecnología y una elaboración que aumentan las posibilidades de éxito en el mercado.

Los programas de apoyo empresarial no pueden ser "universales", sino que tienen que ser lo suficientemente diversos y específicos para satisfacer las diferentes necesidades. Por ejemplo, muchos programas para fomentar el trabajo autónomo tienden a dirigirse a comunidades pobres o rurales. Hacen falta programas empresariales que se centren en los empresarios con titulación universitaria que tienen más posibilidades de tener éxito o en mujeres. Aunque debe existir un equilibrio entre los diferentes grupos a los que se dirigen, es importante animar a las personas muy cualificadas y a las mujeres, no solo a los segmentos pobres de la población, a crear una empresa, para obtener mayores beneficios.

Los países árabes han tenido tradicionalmente una rica cultura empresarial en la que un elevado porcentaje de adultos quiere crear una empresa. De hecho, el número de empresas que se crean al año suele ser alto, aunque la mayoría se cierran en menos de un año. El principal problema es el bajo índice de supervivencia de las pymes y de las microempresas, y su falta de crecimiento empresarial. Un apoyo más sistemático y condicionado a las microempresas y a las pymes en determinados sectores prioritarios podría ayudarlas a crecer, a competir mejor en los mercados internos y externos, y a crear más y mejores empleos. El apoyo a las pymes debe incluir el soporte a la gestión y la financiación, el uso de nuevas tecnologías para mejorar la producción, el empaquetado y el marketing, la internacionalización de la empresa, y una mayor formación especializada tanto para los directivos como para los trabajadores con una mayor flexibilidad en el ritmo de producción, el contenido y la calidad.

Otro aspecto importante son las formas de empleo. El desarrollo de distintas formas de empleo y de contratos de trabajo (contrato a tiempo parcial, temporal o definido) dentro de un entorno relativamente seguro puede contribuir a la creación de empleo y a incluir a algunos segmentos de nuevos demandantes de empleo que no forman parte tradicionalmente del mercado laboral (jóvenes, mujeres y discapaci-

tados). Esta “flexiseguridad reconocida” también puede ayudar a algunos sectores económicos donde predomina la informalidad a integrarse en la economía formal. La informalidad es bastante grande en la región y va desde la actividad dentro de una empresa familiar tradicional a las formas elaboradas de competencia desleal y de sobreexplotación de los trabajadores. Las medidas tienen que dirigirse a sectores específicos (agricultura, construcción y turismo), a tipos concretos de empresas (microempresas y pymes), y/o a categorías específicas de trabajadores (mujeres, jóvenes).

Otro asunto relacionado es la diferencia entre los incentivos para trabajar en el sector público y en el privado (en gran parte informal) que provoca una segmentación y que puede ser perjudicial para la creación de empleo en el sector privado. Debido a las grandes diferencias en cuanto a condiciones de trabajo, salarios y seguridad del empleo, las pymes tienen considerables dificultades para atraer a titulados universitarios cualificados. Es necesario adoptar medidas para reformar y modernizar el trabajo en el sector público (por ejemplo, racionalización, salarios basados en el rendimiento, mecanismos de contratación transparentes y competitivos), y para mejorar las condiciones de trabajo y la regulación del sector privado mediante una legislación laboral y el diálogo social.

Mejorar la oferta de mano de obra y ajustarse a los servicios

Las políticas relacionadas con la oferta incluyen todos los aspectos de la preparación de la población activa dirigida a obtener conocimientos y una cualificación. La mejora del conocimiento de la oferta y la demanda de mano de obra es el punto de inicio para elaborar unas políticas adecuadas y para seguir la evolución de su aplicación. Un conocimiento más profundo del funcionamiento del mercado laboral y la anticipación de las cualificaciones ne-

cesarias deberían ser una parte esencial de las políticas de empleo. Por tanto, para la elaboración de políticas basadas en pruebas, son necesarias unas estadísticas laborales precisas y fiables, así como un sistema de información del mercado laboral (SIMEL) que funcione.

Los problemas relacionados con la capacidad para encontrar un empleo se deben a unos sistemas educativos deficientes, y a que la calidad de la mano de obra se ve muy afectada por la calidad de la educación primaria y secundaria, y por la oportunidad de recibir una formación profesional de alta calidad. En este contexto, la formación profesional inicial y la educación superior deben preparar a los jóvenes para incorporarse al mercado laboral y satisfacer las necesidades de la economía y del mercado laboral en materia de cualificación. Al mismo tiempo, la formación profesional continua es necesaria en unos mercados laborales cambiantes y a menudo volátiles, para ofrecer tanto a los demandantes de empleo como a los que tienen trabajo la posibilidad de mejorar su cualificación. Sin embargo, a menudo la formación profesional se dirige a aquellos que abandonan el sistema educativo y tiene una mala imagen social muy arraigada en los países árabes (ETF 2015).

Por ejemplo: numerosos oficios tradicionales con pequeños talleres están desapareciendo poco a poco porque no pueden competir con la producción moderna. Con unos programas especiales de apoyo a la FP, algunos de estos oficios podrían transformarse en modernos centros de producción, con savia nueva y políticas de desarrollo de habilidades centradas en las aptitudes técnicas y sociales. La necesidad de hacer que la FP resulte atractiva para los jóvenes mediante incentivos económicos es evidente. Los jóvenes no cambiarán de opinión solo con algunos anuncios si no se cambia la propia FP. No quieren realizar pequeños oficios o acabar como su tío que ha trabajado durante años y ha ganado muy poco dinero, sino que, por el contrario, quieren modelos a imitar respetados que ganen un salario decente realizando un trabajo satisfactorio.

Los bajos niveles de cualificación y de matriculación en la FP, la fuerte segregación por sexos, la preferencia por las carreras de humanidades en la educación superior, las actitudes laborales de los jóvenes y unas expectativas poco realistas son los principales problemas para la empleabilidad de los jóvenes en la región. Muchos se niegan a aceptar trabajos manuales y optan voluntariamente por el desempleo si se lo pueden permitir. Por tanto, es necesario prestar atención urgentemente a la educación secundaria superior para aumentar las matriculaciones y la calidad educativa (haciendo hincapié en las habilidades sociales), así como la calidad de la FP y su atractivo.

Además, son necesarios unos servicios de colocación de empleo eficaces, como por ejemplo unos mecanismos para coordinar la oferta y la demanda de mano de obra y que sirvan de intermediarios entre los demandantes de empleo y las ofertas de trabajo. Los aspectos que se destacan especialmente son la orientación y el asesoramiento profesional, unos mecanismos de contratación competitivos y transparentes, unos servicios de empleo público (SEP) eficaces, y la disponibilidad de sistemas de formación y de prácticas (de tipo sistema dual) para facilitar el acceso por primera vez al mercado laboral de los titulados universitarios.

Al facilitar la transición de los jóvenes, los programas activos del mercado laboral (PAML) también desempeñan un importante papel para resolver las diferencias de cualificación y la discordancia de cualificaciones, especialmente en contextos en los que la educación inicial y los sistemas de formación son ineficaces. El Estado puede intervenir en el mercado laboral para aumentar las posibilidades de encontrar trabajo de los demandantes de empleo y para reducir el desempleo agregado, a través de servicios de intermediación, programas de formación, subvenciones al empleo, obras públicas y apoyo a la iniciativa empresarial (ETF 2014). Los programas activos del mercado laboral pueden contribuir a su funcionamiento y a un uso eficiente de los recursos humanos si tiene un objetivo claro y si se diseñan y ejecutan bien. ■